

## ¿EL OCASO DE LA «COMITOLOGÍA»?

Por CARLOS J. MOREIRO GONZÁLEZ\*

### SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PROPUESTA COM(2001) 789 f: II.1. LOS CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE PROCEDIMIENTOS. II.2. ÁMBITOS NORMATIVOS Y PROCEDIMIENTOS DE COMITÉ: a) *Ámbitos normativos que contemplan indistintamente tres variantes de comité.* b) *Ámbitos normativos del procedimiento consultivo.* c) *Ámbitos normativos del procedimiento de gestión.* d) *Ámbitos normativos del procedimiento de reglamentación.*—III. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO COMUNITARIO EN MATERIA DE COMITOLOGÍA.—IV. ¿EL OCASO DE LA COMITOLOGÍA?: IV.1. JERARQUÍA NORMATIVA Y NOCIÓN DE ACTO DE EJECUCIÓN. IV.2. LA REFOCALIZACIÓN DE LOS COMETIDOS DE LA COMISIÓN. IV.3. LA INSTAURACIÓN DE AGENCIAS Y COMITÉS ESPECIALIZADOS.—V. CONCLUSIONES.

### I. INTRODUCCIÓN

Conforme con lo dispuesto en la Declaración n.º 2 del Consejo y de la Comisión sobre la Decisión 1999/468/CE<sup>1</sup>, la Comisión CE ha elabo-

---

\* Titular de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo) de la Universidad Carlos III (Madrid).

<sup>1</sup> Decisión del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión. DO n.º L 184 de 17.7.1999, p. 23. La Declaración en cuestión establece, entre otras cosas, la necesidad de modificar «a la mayor brevedad» las disposiciones sobre comitología para adaptarlas a lo dispuesto en los artículos 3, 4, 5 y 6 de la Decisión 1999/468/CEE; DO n.º C 203, de 17.7.1999.

rado una «propuesta omnibus» (COM(2001) 789 f.)<sup>2</sup>, en adelante «la propuesta», para la adopción de cuatro reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo que prevén la adaptación automática de los procedimientos de comitología al nuevo régimen establecido por los artículos 3.º, 4.º y 5.º de dicha Decisión<sup>3</sup>.

Emboscada detrás de su bajo perfil regulador<sup>4</sup>, la propuesta transita, sin embargo, entre el trazo grueso de su adusto contenido y las líneas más sutiles de una estrategia institucional para redefinir las reglas del juego de la comitología.

---

<sup>2</sup> Bruselas, 27.12.2001. La propuesta engloba cuatro propuestas: la 2001/0313 (AVC), relativa a una propuesta de Reglamento del Consejo sobre la adaptación de los procedimientos de comitología en los actos del Consejo adoptados con arreglo al procedimiento de dictamen conforme; la 2001/0314 (COD), relativa a una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los actos adoptados con base en el artículo 251 CE; la 2001/0315 (CNS), relativa a una propuesta de Reglamento del Consejo sobre los actos adoptados con arreglo al procedimiento de consulta (mayoría cualificada); y la 2001/0316 (CNS), relativa a una propuesta de Reglamento del Consejo sobre los actos adoptados siguiendo el procedimiento de consulta (unanimidad).

<sup>3</sup> Según la Declaración n.º 2, se adaptarán automáticamente los procedimientos de tipo I, II a), II b), III a) y III b) contemplados en la derogada Decisión 87/373/CEE del Consejo de 13.7.1987 (DO n.º L 197, de 18.7.1987, p.33), mientras que la modificación de los procedimientos de salvaguardia (artículo 6.º de la Decisión 1999/468/CEE) se realizará de forma individualizada.

<sup>4</sup> La Comisión pretende con su entrada en vigor, «... (to) administratively complete the up-date of relevant comitology provisions to the provisions of Articles 3,4 and 5 of Council Decisión 1999/468/CEE»...; Doc. 9119/02, JUR 178, del Consejo de la UE de 24.5.2002, p.3. En este sentido, la Exposición de motivos de la propuesta subraya, *inter alia*, que las modificaciones previstas no afectan «ni a las disposiciones esenciales de los actos legislativos modificados, ni a la aplicación de los mismos... (ni)... a la naturaleza de los comités prevista en el acto de base»... Así como que, no se aplicará «a los actos legislativos que ya hubieran sido adoptados mediante un acto de modificación del acto base», y que «se entenderá sin perjuicio de las propuestas de actos legislativos de la Comisión que modifican el acto base, presentadas desde el 18 de julio de 1999, fecha de entrada en vigor de la Decisión 1999/468/CE del Consejo»; COM (2001) 789 f., cit., p. 2. Estas últimas previsiones zanján cualquier grado de retroactividad de la Propuesta, incluso mínima, y constriñen el ámbito de aplicación temporal con carácter exclusivo a las normas expresamente mencionadas por la misma.

## II. LA PROPUESTA COM(2001) 789 f.

Un total de 304 actos normativos en vigor quedarán, en principio, adaptados al régimen comitológico de la Decisión 1999/468/CE según el siguiente desglose: 2 actos adoptados mediante el procedimiento de dictamen conforme; 152 actos del procedimiento de codecisión; 78 del procedimiento de consulta (mayoría cualificada); y, 72 del procedimiento de consulta (unanimidad).

Al margen de esta anécdota meramente estadística, el verdadero valor añadido de la propuesta viene dado a mi entender por dos cuestiones que surgen al hilo de su lectura: la primera, ¿qué criterios ha seguido la Comisión para asignar un determinado procedimiento de comité a cada uno de los actos normativos en cuestión?; segunda, ¿es posible identificar, a la luz de la propuesta, ámbitos normativos en los que preferentemente sino exclusivamente, rige un procedimiento comitológico concreto?

### II.1. LOS CRITERIOS PARA LA ASIGNACIÓN DE PROCEDIMIENTOS

La relación de actos normativos, y la consiguiente determinación del procedimiento de comité correspondiente, concuerda con la lista elaborada en su momento por la Comisión y que fue publicada en el DOCE<sup>5</sup> según lo previsto en el artículo 7.4 de la Decisión 1999/468/CE<sup>6</sup>.

Empero, ni la lista en cuestión ni la propia propuesta son capaces de establecer una relación exhaustiva de dichos procedimientos, circunstancia que, entre otros datos, ponen de manifiesto doce procedimientos identificados hasta la fecha y que han sido excluidos por error<sup>7</sup>. Asimismo, se incluyen innecesariamente ocho procedimientos que fueron adaptados

<sup>5</sup> «Lista de Comités encargados de asistir a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución», DO n.º C 225 de 8.8.2000, p. 2.

<sup>6</sup> Que dice «En el plazo de seis meses a partir del día en que la presente Decisión surta efectos, la Comisión publicará en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas una lista de todos los Comités que colaboran con la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución. La lista especificará, en relación con cada Comité, el acto o los actos de base en virtud de los cuales se haya creado el Comité»...; el subrayado es mío.

<sup>7</sup> Doc. 9119/02, JUR178, cit., pp. 4-7 del Anexo.

al régimen establecido por la Decisión 1999/468/CE, y cuatro sobre los que ya existen propuestas al respecto<sup>8</sup>.

Se trata, en resumidas cuentas, de una tarea técnica de clasificación en la que la Comisión se limita a plasmar en algo semejante a un cuadro sinóptico, el espeso entramado comitológico por el que discurre buena parte de la actividad normativa de las Comunidades Europeas; tarea aparentemente aséptica y que atiende a meros criterios formales —los que establece el citado artículo 7.4— pero que, en mi opinión, no está exenta de mayores ambiciones institucionales en la viva disputa por el ejercicio exclusivo de las competencias de ejecución<sup>9</sup>.

## II.2. ÁMBITOS NORMATIVOS Y PROCEDIMIENTOS DE COMITÉ

Del análisis de la lista y de la propuesta elaboradas por la Comisión se desprende un balance desigual en lo que concierne al protagonismo decisorio de cada tipo de comité.

Quedan patentes en este sentido el protagonismo del procedimiento de comité de reglamentación, así como la inexistencia de algún ámbito reservado en exclusiva al procedimiento de comité consultivo, o en el que éste actúe de manera preponderante. Resulta mayoritario, sin embargo, el número de ámbitos normativos en los que se decide mediante cualquiera de las tres variantes de comités (variante I, procedimiento consultivo; variante II, procedimiento de gestión; variante III procedimiento de reglamentación).

En líneas generales el balance puede desglosarse como sigue:

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pp. 9-11.

<sup>9</sup> Es significativo en este sentido el celo con el que la Comisión desempeñó el mandato del artículo en cuestión, dado que casi se ajustó al plazo de seis meses —que expiraba el 18.1.2000— demorando en sólo unos meses la publicación de la lista de comités (el 8.8.2000).

Ciertamente, el carácter cuasiconstitucional de la Decisión de 28 de junio de 1999 —deriva directamente del tercer guión del artículo 202 CE, y sustituye a la Decisión de 13.7.1987 a la cual se remitía igualmente el artículo 10 del Acta Única Europea— exige un acatamiento institucional sin condiciones. Ello, no obstante, en nada prejuzga la celeridad y la eficacia con la que ha obrado la Comisión en este caso.

a) *Ámbitos normativos que contemplan indistintamente tres variantes de comité*

1) Empresas. 2) Empleo y asuntos sociales. 3) Transportes. 4) Mercado Interior. 5) Sanidad y protección de los consumidores. 6) Justicia y asuntos de interior. 7) Relaciones exteriores. 8) Comercio. 9) Desarrollo. 10) Ayuda humanitaria.

Conviene, no obstante, realizar alguna matización acerca de la introducción de los procedimientos de comité en cada uno de los ámbitos citados y, en especial, de aquellos que generan una compleja gama normativa en razón de la naturaleza de las competencias que ostentan las Comunidades.

Así, en el *ámbito de las empresas*, el procedimiento consultivo se utiliza principalmente para la adopción de medidas de armonización normativa, el procedimiento de gestión para la ejecución de programas con implicaciones presupuestarias de cierta entidad, y, el procedimiento de reglamentación para las medidas de adaptación al entorno tecnológico en evolución, o las medidas que atañen a la protección de la salud y los intereses de los consumidores. Esta tónica se mantiene en el *ámbito del empleo y asuntos sociales* en lo que concierne a la misión de los procedimientos de gestión y de reglamentación, mientras que el recurso al procedimiento consultivo es ínfimo y con distintas connotaciones<sup>10</sup>.

A su vez, en el *ámbito de los transportes*, el procedimiento consultivo es utilizado casi exclusivamente para asistir a la Comisión en las tareas de supervisión de prácticas administrativas o de implementación del marco normativo comunitario en los Estados miembros, mientras que el procedimiento de reglamentación se caracteriza por su versatilidad<sup>11</sup> y el de gestión prácticamente desaparece de la dinámica normativa<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Tan sólo dos casos en los que, además, se utiliza con finalidades diferentes. De un lado, el Comité del Fondo Social Europeo, con base en el artículo 147 CE y que asiste a la Comisión en las tareas de administración del Fondo (DO n.º C 340 de 10.11.1997, p. 173), y, por otro lado, el comité instaurado por la Decisión relativa a las actividades comunitarias en materia de análisis, de investigación y de cooperación en el ámbito del empleo y del mercado laboral (DO n.º L 63 de 4.3.1998, p. 26).

<sup>11</sup> Junto al recurso mayoritario en los actos normativos de adaptación al entorno tecnológico o en los relacionados con la seguridad de los usuarios, se refiere también a la ejecución de acuerdos internacionales (Decisión n.º 578/1992, del Con-

Resulta igualmente *sui generis* el panorama comitológico en el *ámbito del mercado interior*. Sin duda, el dato más llamativo es la existencia del procedimiento de reglamentación en el marco de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios financieros<sup>13</sup>, que se sustancia a través de tres comités —Comité Consultivo bancario, Comité de seguros y Comité de contacto en materia de valores mobiliarios— si bien este último ha perdido relevancia orgánica como consecuencia de la implementación del «Informe Lamfalussy»<sup>14</sup>. Por otro lado, el procedimiento de gestión se utiliza con fines de supervisión de cierta normativa relativa a diferentes aspectos de las cuatro Libertades Fundamentales<sup>15</sup>, y el procedimiento consultivo apenas asoma de forma testimonial en foros de naturaleza más deliberativa que decisoria<sup>16</sup>.

En lo que atañe a la *sanidad y protección de los consumidores*, los procedimientos consultivo y de gestión se utilizan prioritariamente en la elaboración de programas de carácter preventivo y de sensibilización social de distinta índole<sup>17</sup>, a la par que se reserva al procedimiento de regla-

---

sejo CEE, DO n.º L373 de 21.12.1992, p. 26) a la ejecución de programas de ayudas financieras (Reglamento n.º 2196/1998, del Consejo CE, DO n.º L 277 de 14.10.1998, p.1), o a la armonización de la reglamentación técnica y de los procedimientos administrativos en el ámbito de la aviación civil ( Directiva n.º 20/1998, del Consejo CE, DO n.º L 107 de 7.4.1998, p.4), etc.

<sup>12</sup> Con la excepción del procedimiento instaurado por la Directiva 50/1996, del Consejo CE, DO n.º L 235 de 17.9.1996, p. 31.

<sup>13</sup> También se utiliza este procedimiento para supervisar la implementación de la normativa comunitaria en materia de servicios postales ( Directiva n.º 67/1997, del Consejo CE, DO n.º L 15, de 21.1.1998, p.14), y, para regular el funcionamiento de las salas de recurso de la Oficina de armonización del mercado interior (Reglamento n.º 40/1994, del Consejo CE, DO n.º L 11 de 14.1.1994, p. 1).

<sup>14</sup> Bruselas, 15 de febrero de 2001.

<sup>15</sup> V. gr. la seguridad de los productos importados de terceros países ( Reglamento n.º 339/1993, del Consejo CEE, DO n.º L 40 de 17.2.1993); el reconocimiento de la formación profesional ( Directiva n.º 51/1992, del Consejo CEE, DO n.º L 209 de 24.7.1992, p.25); la protección de datos de las personas físicas (Directiva n.º 46/1995, del Consejo CE, DO n.º L 281 de 23.11.1995, p. 31); etc.

<sup>16</sup> V. gr. El Comité de altos funcionarios de la Sanidad pública (Directiva n.º 50/1997, del Consejo CE, DO n.º L 291, de 24.10.1997, p.35); y el Comité Consultivo para la contratación pública (Directiva n.º 50/1992 del Consejo CEE, DO n.º L 209, de 24.7.1992, p. 1).

<sup>17</sup> V. gr. la lucha contra el cáncer, la prevención de la toxicomanía, la prevención de los accidentes, la prevención del SIDA y de otras enfermedades infecciosas, etc.; o programas de educación sanitaria.

mentación para adoptar las medidas de mayor impacto o de mayor urgencia relativas al control de la calidad de los productos de consumo, o a la adopción de medidas de excepción que limitan o prohíben su libre comercialización<sup>18</sup>.

Los procedimientos de comité rara vez son utilizados en el ámbito de la Justicia y asuntos de interior (sólo se contemplan en dos actos de base)<sup>19</sup>, y en el de la *Ayuda humanitaria*, existe un Comité que funciona según el procedimiento de gestión o el de reglamentación para la ejecución de acciones en dicho ámbito<sup>20</sup>.

Finalmente, debe reseñarse el papel estelar del procedimiento de reglamentación en los ámbitos de *las Relaciones exteriores*, *el Comercio* y *el Desarrollo*, copando la adopción de medidas en cuestiones clave como la defensa de los intereses comerciales de la Comunidad<sup>21</sup>, el apoyo a las políticas de partenariado con terceros Estados y, especialmente, a la cooperación económica, financiera y técnica<sup>22</sup>, y la Ayuda al Desarrollo<sup>23</sup>.

---

El procedimiento consultivo se reserva, sin embargo, con carácter exclusivo, para la adaptación técnica de ciertas disposiciones de normativa comunitaria sobre producción y comercialización del tabaco.

<sup>18</sup> V. gr. las medidas adoptadas por el Comité veterinario permanente, el Comité fitosanitario permanente, el Comité zootécnico permanente, el Comité de vigilancia y control de las epidemias y las enfermedades infecto-contagiosas, o el Comité de urgencia sobre la seguridad de los productos, hasta completar un total de 11 Comités con atribuciones similares.

<sup>19</sup> La Decisión 293/2000, del Consejo CE, relativa a la ejecución del Programa Comunitario sobre medidas preventivas para luchar contra la violencia frente a los niños, los adolescentes y las mujeres (Daphne) (2000-2003), (DO n.º L 34 de 9.2.2000, p. 1); y el Comité para el establecimiento de un modelo de visado previsto en el Reglamento n.º 1683/1995 del Consejo CE (DO n.º L 164 de 14.7.1995, p. 1).

<sup>20</sup> Vid. el Reglamento n.º 1257/1996, del Consejo CE (DO n.º L 163 de 2.7.1996, p. 1).

<sup>21</sup> V. gr. el Comité «anti-boycot» del ya derogado Reglamento n.º 723/2000, del consejo CE (DO n.º L 86 de 7.4.2000 p. 1); los Comités de textiles (régimen convencional y régimen autónomo); etc.

<sup>22</sup> V. gr. el Comité para las acciones de cooperación con los países MED y PVD-ALA ( Reglamento n.º 1659/1998, del Consejo CE, DO n.º L 213 de 30.7.1998, p.6). El Reglamento (CE) n.º 955/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de mayo de 2002 (Diario Oficial n.º L 148 de 06/06/2002 p. 1), cambiará esta tendencia al introducir la modalidad de Comité de gestión en la cooperación con los países MED y PVD-ALA.

<sup>23</sup> V. gr. el Comité para la ejecución de las acciones de cooperación al desarrollo que contribuyen a la consolidación de la Democracia y el Estado de Derecho

Ello relega el procedimiento de gestión a la adopción de medidas de menor calado político y presupuestario<sup>24</sup>, y eclipsa la ya de por sí reducida proyección del procedimiento consultivo en dichos ámbitos, que se contempla exclusivamente en dos actos de base en materia comercial<sup>25</sup>.

b) *Ámbitos normativos del procedimiento consultivo*

Como apunté anteriormente, este procedimiento no es preponderante en ningún ámbito comunitario. De hecho, sólo adquiere cierta relevancia en el ámbito de la Educación y la Cultura que prevé su utilización en todos los Programas en vigor (Sócrates, Tempus, Leonardo da Vinci, Cultura, Media, y Juventud), pero dichos Programas prevén, igualmente, la posibilidad de utilizar el procedimiento de gestión. No obstante, en materia Presupuestaria existe un único Comité, que es de naturaleza consultiva: el Comité consultivo sobre los Recursos Propios (CCRP)<sup>26</sup>.

---

así como al respeto de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Reglamento n.º 975/1999, del Consejo CE, DO n.º L 120 de 18.5.1999, p. 1); el ya suprimido Comité para la cooperación al desarrollo con Sudáfrica (Reglamento n.º 2259/1996, del Consejo CE, DO n.º L 306 de 28.11.1996, p. 5); el Comité del Fondo europeo de desarrollo (Reglamento n.º 1659/1998, del Consejo CE, DO n.º L 213 de 30.7.1998, p. 6); etc.

<sup>24</sup> V. gr. el Comité del Programa TACIS (Reglamento n.º 99/2000, del Consejo CE, DO n.º L 12 de 18.1.2000, p. 1); el Comité del Programa OBNOVA (Reglamento n.º 2454/1999, del Consejo CE, DO n.º L 299 de 20.11.1999, p. 1 ya derogado); el Comité para la cofinanciación con las ONG europeas de ayuda al desarrollo de acciones con repercusión en los PVD (Reglamento n.º 1658/1998, del Consejo CE, DO n.º L 213 de 30.7.1998, p.1); etc.

<sup>25</sup> El Comité para las acciones relativas a la estrategia comunitaria de acceso a los mercados (Decisión n.º 552/1998, del Consejo CE, DO n.º L 265 de 30.9.1998, p. 31) y, el Comité para el Programa de acciones de mejora del acceso de los productos y servicios transfronterizos de la UE al mercado japonés (Reglamento n.º 1035/1999, del Consejo CE, DO n.º L 127 de 21.5.1999, p. 1, sustituido por el Reglamento (CE) n.º 382/2001 del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativo a la realización de proyectos que promuevan la cooperación y las relaciones comerciales entre la Unión Europea y los países industrializados de Norteamérica, Extremo Oriente y Australasia (DO n.º L 057 de 27.02.2001 p. 10).

<sup>26</sup> Vid. el Reglamento n.º 1150/2000, del Consejo CE (DO n.º L 130 de 31.5.2000, p. 1).



c) *Ámbitos normativos del procedimiento de gestión*

Dado que la comitología nace de forma espontánea bajo la fórmula de los Comités de gestión en el ámbito de la PAC, actualmente existen 27 comités que subordinan el ejercicio de las competencias de ejecución en este ámbito a dicha fórmula. Es decir, la práctica totalidad, ya que se contabilizan 30<sup>27</sup>. Algo similar ocurre en materia pesquera, aunque el número de comités existentes es mucho más reducido<sup>28</sup>.

La energía —especialmente en lo que atañe a su utilización racional y eficaz y a la promoción y búsqueda de fuentes renovables<sup>29</sup>—, la política regional y la recopilación de estadísticas completan el elenco material donde es preponderante el procedimiento de gestión.

d) *Ámbitos normativos del procedimiento de reglamentación*

Este procedimiento domina 35 de los 41 establecidos en materia medioambiental, incidiendo prioritariamente en la adecuación del marco normativo al desarrollo técnico y científico para la prevención y la lucha contra la contaminación del agua y del aire, y para la preservación de la fauna y la flora salvajes.

A su vez, se utiliza con carácter exclusivo en el ámbito decisorio de la Investigación, alguna de cuyas acciones más señeras están vinculadas a objetivos de protección del medio ambiente<sup>30</sup>.

<sup>27</sup> Las excepciones son el Comité para la agricultura biológica, y el Comité de la acreditación de la especificidad de los productos agrícolas y de los derivados alimentarios —ambos del procedimiento de reglamentación—; y, el Comité forestal, que prevé tanto la fórmula consultiva como la de reglamentación.

<sup>28</sup> Tan sólo 3, de los cuales 2 se rigen exclusivamente por la fórmula de gestión ( el Comité de los productos pesqueros y el Comité de gestión del sector de la pesca y de la acuicultura), y 1 la contempla junto con la fórmula consultiva, utilizando, además, una denominación similar a la del segundo de los mencionados Comités ( el Comité del sector de la pesca y de la acuicultura del Reglamento n.º 2792/1999, del Consejo CE, DO n.º L 337 de 30.12.1999, p.10).

<sup>29</sup> V. gr. Programas ETAP, SYNERGY, CARNOT, ALTENER, SAVE, etc.

<sup>30</sup> Así, por ejemplo, las Decisiones 167 y 170/1999, del Consejo CE, relativas, respectivamente, a la calidad de vida y la gestión de los recursos naturales, y a la energía, el medioambiente y el desarrollo sostenible (DO n.º L 64 de 12.3.1999, p.1-19 y 58-77).

También es preponderante la utilización del procedimiento de reglamentación en el ámbito de la Sociedad de la Información —especialmente en las decisiones que atañen al régimen de acceso a la prestación de servicios de telecomunicaciones y a la seguridad de los sistemas de información; y en el establecimiento del marco financiero de las Redes Transeuropeas de transporte, telecomunicaciones y energía.

Finalmente, 17 de los 22 comités instaurados en materia de Fiscalidad y Unión Aduanera son de reglamentación, al igual que el único comité existente en el ámbito de la Lucha contra el Fraude que desempeña fundamentalmente tareas de cooperación entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros<sup>31</sup>.

### III. LA EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO COMUNITARIO EN MATERIA DE COMITOLOGÍA

1. Como es sabido, criterios de racionalidad y eficacia urgieron en su día la ampliación de las bases jurídicas del TCEE relativas al ejercicio de las competencias de ejecución<sup>32</sup>. Con tal finalidad, el artículo 10 del AUE estableció una fórmula ambigua a la par que imperativa mediante la cual impone al Consejo la obligación de atribuir a la Comisión —salvo reserva en casos específicos— el ejercicio de las competencias de ejecución, si bien no crea un título general y autónomo a favor de ésta última<sup>33</sup>. Sobre la base de la nueva disposición el Consejo adoptó la Deci-

<sup>31</sup> El Comité de asistencia mutua en el ámbito aduanero y agrícola, establecido por el Reglamento n.º 515/1997 del Consejo CE (*DO* n.º L 82 de 22.3.1997, p.1).

<sup>32</sup> De un lado, organizar la complejidad de los centenares de comités que funcionaban en el proceso decisorio comunitario, en régimen de legalidad (St. del TJCE de 17.12.1970, As. 25/70, KÖSTER, Rec. 1970, p.1161 y St. del TJCE de 17.12.1970, As. 30/70, SCHEER, Rec. 1970, p. 1197), pero cuya naturaleza, funciones y número levantaban no pocas suspicacias institucionales; vid., en este sentido, el informe HÄNSCH, Doc. PE 2-341/138 de 9.7.1986. .

Por otro lado, acomodar las propias estructuras de dicho proceso a las nuevas demandas de una Comunidad ampliada y en continua mutación; así, por ejemplo, el documento de la Comisión «Comités fonctionnant auprès du Conseil ou de la Commission », Bull. CE S,2/1980, y, la Comunicación de la Comisión al Consejo de 1.3.1983, COM(83) 116 f., en sus puntos 5 y 7, y anexo VI.

<sup>33</sup> El eclecticismo de la fórmula en cuestión (que aún transcribe el tercer guión del artículo 202 CE) no satisfizo las expectativas de algunos actores institucionales que abogaban por conferir a la Comisión el poder de ejecución que el Tratado otor-

sión 87/373/CEE que estableció las modalidades o condiciones de dicha atribución<sup>34</sup>.

Amén del celebrado mérito de limitar a cuatro los tipos de comité que ventilan el ejercicio de las competencias de ejecución (consultivo, de gestión, de reglamentación y de salvaguardia)<sup>35</sup>, la Decisión 87/373/CEE diseñó un complejo entramado procedimental para rebajar la fuerte tensión bipolar generada en la pugna por el control del poder decisorio de naturaleza ejecutiva entre el Consejo y la Comisión<sup>36</sup>.

---

gaba originariamente al Consejo (artículo 145(4) CEE) —vid. el Informe del Comité *ad hoc* para asuntos institucionales dirigido al Consejo Europeo, 29-30.3.1985 (Informe DOOGE), texto en RIE, 12, 3, 1985, pp. 1007 y ss.

En un sentido similar apuntan las contribuciones de la doctrina más relevante: BLUMANN, C.: «Le pouvoir exécutif de la Comisión à la lumière de l'Acte Unique Européen», *RTDE*, 1988-1, pp. 28, ss.; DEMMKE, C.: «The History of Comitology», en: PEDLER, R. H. y SCHAEFER, G. F. (eds.): *Shaping European Law and Policy*, EIPA, Maastricht, 1996, pp. 61-82.; DOMESTICI-MET, M. J.: «Les procédures législatives communautaires après l'Acte Unique», *RMC*, 310, 1987, pp. 565, ss.; MANGAS MARTÍN, A.: «El Acta Única Europea y las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión», *RIE*, 15, 3, 1988, pp. 789-806; etc.

Bien es cierto que el TJCE ha dejado entrever el carácter imperativo de la atribución del Consejo a favor de la Comisión, que se deriva del propio tenor del artículo 202 CE, frente al carácter discrecional de dicha atribución que se deduce de la interpretación textual del cuarto guión del artículo 211 CE; vid. la Sentencia del TJCE de 24.10.1989, As. 16/88, Comisión c. Consejo, Recop. 1989, p. 3457.

<sup>34</sup> La Decisión estableció exclusivamente un conjunto de procedimientos entre los que el Consejo debe optar al atribuir a la Comisión las competencias de ejecución de cada acto en cuestión. A su vez, al tratarse de una norma organizativa material —y no de una mera norma sobre la producción de normas— tales procedimientos vinculan a la Comisión de forma incondicional. En razón, sin embargo, de su propia naturaleza, la Decisión no estableció principios de contenido ya que éstos vienen determinados según los caracteres de cada acto a ejecutar.

<sup>35</sup> En todo caso, el artículo 5 de la Decisión dejó abierta la posibilidad de que el Consejo creara otros comités en el marco de una futura revisión de la misma. Aunque la Decisión 87/373/CEE ha sido derogada en aplicación del artículo 9 de la Decisión 1999/468/CE, del Consejo, de 28.6.1999, no se ha aprovechado tal circunstancia para ampliar las modalidades de los procedimientos de Comité, habiendo desaparecido incluso del nuevo texto vigente cualquier tipo de previsión al respecto.

<sup>36</sup> Además de los autores citados anteriormente (vid. nota n.º 33), y con relación al contenido y alcance de la Decisión 87/373/CEE, vid. BRADLEY, K.: «Comitology and the Law: through a glass, darkly», *CMLR*, 29, 4, 1992, pp. 693-721; Díez-PICAZO, L. M.: «El nuevo régimen de las competencias ejecutivas de la Comisión de las Comunidades Europeas. (La Decisión del Consejo de 13 de julio de 1987)»,

En este sentido, y parodiando a Henry James cuando se refiere a lo que debe conseguir la literatura, la Decisión consiguió «conectar lo que cura con lo que hiere». Es decir, de un lado afirmó y clarificó las competencias de la Comisión<sup>37</sup>, pero, por otro lado, desnaturalizó su contenido al filtrarlas a través del tamiz de las condiciones establecidas por el Consejo en las modalidades de atribución que preservaban su posición preeminente tanto al inicio<sup>38</sup> como al final del procedimiento decisorio<sup>39</sup>.

## 2. Aún a pesar de que el Consejo no abusó en exceso de sus prerro-

Noticias C.E.E., 48, 1989, pp. 31-37; DOGAN: «Comitology: Little Procedures with Big Implications», *West European Politics*, 20, 3, 1997, pp. 31, ss; EHLERMANN, C. D.: «Compétences d'exécution conférées à la Comisión. La nouvelle décision-cadre du Conseil», *RMC*, 316, 4, 1988, pp. 232-239; FALKE, J. y WINTER, G.: «Management and regulatory committees in executive rule-making», en: WINTER, G. (ed.): *Sources and categories of European Union Law. A comparative and reform perspective*, Nomos, Baden-Baden, 1996, pp. 542-582; FALKE, J.: «Comitology and other committees: a preliminary empirical assessment», en: *Shaping...*, loc. cit., pp. 117-167; NICOLL, W.: «Qu'est-ce que c'est la Comitologie?», *RMC*, 306, 1987, pp. 185, ss.; VOS, E.: «The Rise of Committees», *ELJ*, 3, 3, 1998, pp. 201-229; etc.

<sup>37</sup> Ciertamente, la Comisión es la única beneficiaria de la atribución de competencias (v.gr. primer inciso del Considerando primero, «... que el Consejo atribuya a la Comisión...»; y el artículo 1 de la Decisión 87/373/CEE, «el Consejo atribuirá a la Comisión...»), subrayando con ello lo establecido en los artículos 155(4) y 145 del TCEE. Además, la Decisión transcribe la singular naturaleza de los poderes transferidos al convertir en regla general su ejercicio por la Comisión, y limitar la posible revocación del Consejo a los supuestos contemplados en las variantes a) y b) del Procedimiento II, y, en las variantes a) y b) del Procedimiento III (artículo 2).

<sup>38</sup> Dado que no se prevé una reserva material que asigne un procedimiento concreto a un tipo determinado de actos, queda al arbitrio del Consejo la asignación pertinente. Ello confiere a su vez otra ventaja inicial ya que, al seleccionar los procedimientos II y III, debe prever cuál de sus dos variantes respectivas se utilizaría en el caso de que las medidas adoptadas por la Comisión no fueran conformes al dictamen emitido por el Comité correspondiente.

<sup>39</sup> Queda patente en este sentido la inexistencia de alguna previsión o mecanismo que priorizara la opción del Procedimiento I (Comité Consultivo), a pesar de lo dispuesto en el párrafo segundo de la Declaración n.º 1 aneja al Acta Única Europea, de cuyo contenido se hicieron eco la Resolución del Parlamento Europeo de 23.10.1986 (DO n.º C 297 de 24.11.1986, pp. 94, ss.) y la Propuesta de la Comisión de 3.12.1986 (COM(86) 702 f.). Por el contrario la Decisión regulaba con concisión los supuestos de revocación en las variantes a) y b) de los Procedimientos II y III, resultando especialmente controvertida la variante de doble red («Contre-filet») que permitía al Consejo —por mayoría simple— paralizar la propuesta de la Comisión (variante b) del Procedimiento III).

gativas y en especial del ejercicio del derecho de evocación<sup>40</sup>, la implementación de tan controvertido marco procedimental levantó pronto la hostilidad del Parlamento Europeo<sup>41</sup> —a duras penas atemperada con la adopción de *Modus vivendi* de 1994<sup>42</sup>, e hizo patentes sus flancos jurídicos más vulnerables: la opacidad<sup>43</sup>, la inexistencia de criterios de concordancia entre

<sup>40</sup> Según KORTENBER, G. entre 1992 y 1997, el Consejo sólo ejerció este derecho en 32 ocasiones de un total de tres mil medidas adoptadas. Y, de las 32, sólo en 3 casos se paralizó la medida de ejecución, decidiendo el Consejo en 17, la Comisión en 11 y, retirándose la propuesta en una ocasión; vid.: «Comitologie: le retour», *RTDE*, 34, 3, 1998, pp. 317-327, nota n.º 8 en p. 318.

<sup>41</sup> Sentencia del TJCE de 27.9.1988, As. 302/87, Parlamento Europeo c. Consejo, Recop.1988, p. 5615, que declaró la inadmisibilidad de la demanda por falta de legitimación del Parlamento. Sobre la posición de la eurocámara en la cuestión que aquí nos ocupa vid. MENG, W.: «Die Neuregelung der EG-Verwaltungsausschüsse. Streit um die "Comitologie"», *Zaor V*, 1988, pp. 208-228.

<sup>42</sup> Relativo a las medidas de ejecución de los actos adoptados con base en el artículo 251 CE, celebrado el 20.12.1994 (*DO* n.º C 293 de 8.11.1995, pp.1-2), que fue sustituido por el texto publicado en el *DO* n.º C 102 de 4.4.1996, pp.1-2). Este acuerdo paliaba alguna de las reivindicaciones del Parlamento expuestas en su Resolución de 16.12.1993 (*DO* n.º C 20 de 24.1.1994), entre las cuales la que afirmaba que la Decisión 87/373/CEE no era aplicable a dichas medidas de ejecución, ya que éstas debían adoptarse según modalidades particulares que involucraran por igual al Consejo y al Parlamento. La Sentencia del TJCE de 2.10.1997, As. C-295/96, Parlamento Europeo c. Consejo, Recop. 1997, p. I-5303, declaró, sin embargo, la legalidad de la aplicación de la Decisión a todos los actos adoptados en el marco del artículo 202 CE (antiguo artículo 145 CEE), independientemente de que la autoría correspondiera en exclusiva al Consejo o en codecisión con el Parlamento Europeo.

Dos sentencias pronunciadas con anterioridad habían esclarecido otros perfiles de la posición institucional del Parlamento con relación al ejercicio de las competencias de ejecución. Así, la Sentencia del TJCE de 10.5.1995, As. C-417/93, Parlamento Europeo c. Consejo, Recop. 1995, p. I-1185, estableció que si el acto de base requiere la consulta parlamentaria, deberá ser reconsultado en caso de modificación substancial de la propuesta de medida de ejecución realizada por la Comisión. Igualmente, en los casos en que el acto de base se adopte por codecisión, si la medida de ejecución vulnera principios esenciales establecidos por éste, el Parlamento puede interponer recurso de anulación contra la medida por atentar contra sus prerrogativas institucionales; Sentencia del TJCE de 18.6.1996, As. C-304/94, Parlamento europeo c. Consejo, Recop. 1996, p. I-2943.

<sup>43</sup> Vid. Entre otras, la Sentencia de TJCE de 30.4.1996, As. C-58/94, Países Bajos c. Consejo, Recop. 1996, p. I-2169; la Sentencia del TPI de 17.6.1998, As. T-174/95, Svenska J. c. Consejo, Recop. 1998, p. II-2289, y, especialmente, la Sentencia del TPI de 19.7.1999, As. T-188/97, Recop. 1999, p. II-2463, FJ 61-63.

los ámbitos materiales y los procedimientos de comité, y la propia indefinición de la noción de ejecución<sup>44</sup>.

Tras dos lustros de vigencia de la controvertida Decisión, la Declaración n.º 31 aneja al TUE, añadida por el Tratado de Amsterdam (1997) invitó a la Comisión a presentar al Consejo, para finales de 1988 a más tardar, una «propuesta de modificación» de la misma. La Comisión no se limitó a remozar la norma entonces vigente y presentó un texto ambicioso<sup>45</sup> cuya entidad abocaría, finalmente, a la adopción bajo la Presidencia alemana del Consejo de la Decisión de 28 de junio de 1999 que derogó la Decisión de 1987.

Entre las diversas cuestiones que aborda la propuesta de 1998 quiero destacar a los efectos de abundar sobre el objeto de este estudio, la elaboración de los criterios de asignación de comités en función del ámbito material de las medidas de ejecución.

Así, el procedimiento de comité consultivo se convierte en el procedimiento ordinario aun a pesar de que, textualmente, el artículo 2 párrafo 3.º estableciera una fórmula que parecía atribuirle carácter subsidiario<sup>46</sup>.

El procedimiento de comité de gestión (artículo 2 párrafo 1.º) se utilizaría en la ejecución de las Políticas Comunes y en determinadas acciones financieras y presupuestarias<sup>47</sup> y, el procedimiento de comité de reglamentación (artículo 2.º párrafo 2.º), para la aplicación de las medidas de

<sup>44</sup> Que, en todo caso, según la jurisprudencia REYSODA, «debe de ser interpretada ampliamente» (Sentencia del TJCE de 30.10.1975, Recop. 1975, p. 1279); y que se refiere tanto a la adopción de las medidas de ejecución como a la propia aplicación de las medidas a casos específicos mediante actos de alcance individual ( Sentencia del TJCE de 24.10.1989, cit., FJ 11). Sobre estas cuestiones vid. HAIBACH, G.: «Comitology: A comparative Analysis of the Separation and Delegation of Legislative Powers», *Maastricht JECL*, 4, 4, 1997, pp.373-385.

<sup>45</sup> COM(1998) 380 f., de 16.7.1998, *DO* n.º C 279, de 8.9.1998, p. 5.

<sup>46</sup> «... (se aplicará) cuando el procedimiento de gestión o de reglamentación no se considere o haya dejado de considerarse necesario». A diferencia de lo previsto para los otros dos procedimientos, la propuesta no establece aquí ámbitos materiales o criterios específicos de atribución, de lo cual se deduce que, siempre que tales elementos no se reúnan, la utilización del procedimiento de comité consultivo será obligatoria.

<sup>47</sup> Art. 2: «Las medidas de aplicación y de gestión y, en particular, las relativas a la aplicación de las políticas comunes tales como la política agrícola común, las relativas a la ejecución de programas con importantes implicaciones presupuestarias y la concesión de ayudas financieras significativas se aprobarán con arreglo al procedimiento de gestión.» (...).

alcance general destinadas a ejecutar, actualizar o adaptar los elementos esenciales de un acto de base<sup>48</sup>.

3. La Decisión 1999/468/CE elimina algunas rémoras de la comitología (v.gr. la complejidad y la opacidad de los procedimientos<sup>49</sup>) y ajusta los márgenes de discrecionalidad del Consejo mejorando el equilibrio institucional, pero resulta precaria —sino equívoca— en el diseño de los criterios de atribución de comités. En este sentido, adolece también de un cierto carácter circular ya que no ofrece ninguna respuesta al problema de la definición de las competencias de ejecución.

La nueva regulación de los procedimientos de gestión y de reglamentación traduce por primera vez la paridad institucional entre el Consejo y la Comisión —únicos depositarios de las competencias de ejecución según el Tratado—, fortaleciendo la posición de ésta última frente a las actuaciones de los comités que menoscaban su poder de decisión.

En el caso del procedimiento de comité de gestión, el nuevo artículo 4.3 prevé que las medidas que adopte la Comisión no conformes al dictamen emitido por el comité *puedan aplazarse* por tres meses, para que

---

<sup>48</sup> Es decir, principalmente la adaptación a la evolución científica y técnica de las directivas de armonización. Sin embargo, el tenor del Considerando n.º 11 parece excluir de este procedimiento la adopción de las medidas en materia de protección de la salud cuyo marco más idóneo sería el procedimiento consultivo dado que éstas «requieren que se llegue rápidamente a una decisión...() ( y que se) garantice el respeto de los objetivos fundamentales» (del acto de base).

<sup>49</sup> El segundo objetivo de la Decisión es la simplificación mediante la reducción del número de procedimientos de comité que realmente se traduce en la supresión de las variantes a) y b) de los procedimientos de gestión y reglamentación (artículos 4 y 5).

A su vez, el cuarto objetivo es mejorar la información del público respecto de los procedimientos de comité aplicando los principios y condiciones relativos al acceso a los documentos de la Comisión, así como las medidas que se establecen en el artículo 7: elaborar una lista de todos los comités y un informe anual sobre sus trabajos (publicado), y crear un registro accesible al público de los documentos remitidos por los comités al Parlamento Europeo.

Sobre la Decisión 1999/468/CE vid., entre otros: HAIBACH, G.: «Council Decisión 1999/468 – a new Comitology Decisión for the 21st. Century!?,» *EIPASCOPE*, 3, 1999, pp. 10-18; JANER TORRENS, J. D.: «La nueva Decisión 1999/468 sobre la Comitología: un avance significativo en la mejora y simplificación de los procedimientos de delegación de potestades de ejecución a la Comisión», *RDCE*, 4, 7, 2000, pp. 157-170; SILVA DE LAPUERTA, R.: «La Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999 sobre comitología», *Noticias UE*, 1999, 179, pp. 43-50.

el Consejo pueda tomar una decisión diferente (artículo 4.4). Empero, la discrecionalidad que la Decisión otorga a la Comisión a la hora de remitir o no al Consejo tales medidas queda atemperada por el contenido del párrafo segundo de la Declaración de la Comisión sobre el artículo 4 por la cual se compromete a ejercer el «self-restraint» para evitar en lo posible actuar en contra de la posición del comité<sup>50</sup>.

Salvada esta cautela nada impediría, llegado el caso, que por razones de urgencia o de oportunidad debidamente motivadas la Comisión ejerciera puntualmente sus prerrogativas, y adoptara medidas de ejecución no conformes al dictamen del comité sin optar por el aplazamiento.

El procedimiento de comité de reglamentación establecido en el artículo 5 despoja al Consejo de los pertrechos que facilitaban el ejercicio del filibusterismo siempre que estimara inconveniente la adopción de las medidas de ejecución. Con tal finalidad, el artículo 5.6 prevé dos supuestos que requieren la mayoría cualificada, tanto para adoptar como para rechazar la propuesta de la Comisión que no es conforme al dictamen del Comité o se elabora en ausencia de dictamen.

En el supuesto de la oposición del Consejo, al suprimirse la variante de «contre-filet», la Comisión dispone de tres posibilidades (presentar al Consejo una propuesta modificada, volver a presentar su propuesta, o presentar una propuesta legislativa basada en el tratado), pero este no podrá ya paralizar las medidas de ejecución por mayoría simple. Se respeta así la esencia misma de la atribución de las competencias de ejecución cuya finalidad es la adopción de un acto de ejecución<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> El mencionado párrafo segundo dice: «... La Comisión tendrá en cuenta la posición de los miembros del Comité y seguirá el criterio de no oponerse a una posición predominante que surja en contra de la conveniencia de una medida de ejecución».

<sup>51</sup> Así lo propugnó el Parlamento Europeo en el punto tercero de su Resolución legislativa de 6.5.1999 (DO n.º C 279/411) al afirmar que la supresión de dicha variante, «(garantiza) la eficacia de los procedimientos de toma de decisiones (y evita) un sistema que corre el riesgo de ocasionar la ausencia de decisión».

Al hilo de esta última observación, cabe reseñar, como botón de muestra del talante que debe guiar las actuaciones institucionales en el marco del procedimiento en cuestión, la Declaración de la Comisión sobre el artículo 5, que dice: «... cuando deba examinar nuevamente propuestas de medidas de ejecución relativas a sectores especialmente delicados, la Comisión, en su búsqueda de una solución equilibrada, seguirá el criterio de no oponerse a una posición predominante que surja en el Consejo en contra de la conveniencia de una medida de ejecución».



La Decisión confiere al Parlamento Europeo dentro de los procedimientos de comitología un lugar más adecuado a su dimensión institucional tras los tratados de Maastricht y Amsterdam al establecer, entre sus objetivos, la «mejora» de la participación y de la información de la eurocámara.

Siempre que el acto de base se haya adoptado por codecisión<sup>52</sup> el Parlamento tiene reconocido un «derecho de examen» cuando manifieste, mediante resolución motivada, que un proyecto de medida presentado por un comité<sup>53</sup>, o una propuesta presentada al Consejo en el procedimiento de reglamentación<sup>54</sup>, «va más allá de las competencias de ejecución» contempladas en dicho acto<sup>55</sup>.

El régimen relativo a la información del Parlamento resulta menos novedoso puesto que la Decisión sintetiza un conjunto de prácticas institu-

---

<sup>52</sup> La implicación del Parlamento también viene dada implícitamente por la propia adopción del acto base que determina la elección del procedimiento de comitología. Como ya he subrayado anteriormente (nota n.º 42), existen otras vías reconocidas jurisprudencialmente que garantizan el ejercicio de sus prerrogativas institucionales en el ámbito que nos ocupa, como la reconsulta y la interposición del recurso de anulación. Vid. no obstante la panoplia de enmiendas del Parlamento a la Propuesta de Decisión de la Comisión en su Dictamen de 6.5.1999 (DO n.º C 279 de 1.10.1999 p. 404) que sólo se ven parcialmente satisfechas.

<sup>53</sup> Según se prevé en el artículo 4.3 (procedimiento de gestión), y en el artículo 5.3 (procedimiento de reglamentación), que a su vez remiten al artículo 8, la Comisión *deberá examinar nuevamente* dentro de los plazos pertinentes el proyecto de medida de ejecución cuestionada por el Parlamento europeo.

<sup>54</sup> Según el artículo 5.4, la Comisión *debe informar al Parlamento* sobre la propuesta de medidas presentada al Consejo si éstas no son conformes al dictamen del Comité o en caso de ausencia de dictamen. Tras el examen de la propuesta por el Parlamento, en el caso de que la considere extralimitada, informará de su posición al Consejo (artículo 5.5), y éste, «a la luz de dicha posición» podrá adoptarla o rechazarla por mayoría cualificada. En caso de rechazo, la Comisión deberá examinarla nuevamente (artículo 5.6). Se trata, pues, de una prerrogativa parlamentaria ajustada a la idiosincrasia del procedimiento de reglamentación que, a diferencia del de gestión, permite una reelaboración de la propuesta de la Comisión.

<sup>55</sup> Según el artículo 8, la resolución del Parlamento *deberá ser tomada en cuenta* por la Comisión en el re-examen del proyecto de medidas de ejecución, y, además, ésta *deberá informarle motivadamente* del curso que se proponga dar a la resolución.

No obstante, el propio artículo 8 otorga un amplio margen de discrecionalidad a la Comisión para determinar el desenlace final del procedimiento en curso cuando establece que: «... podrá (...) presentar al Comité un nuevo proyecto de medidas, continuar el procedimiento o presentar al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta basada en el Tratado».

cionales ya existentes<sup>56</sup>. En este sentido, esboza varias obligaciones mediante las cuales la Comisión garantiza la cobertura informativa de los procedimientos de comité (artículo 7)<sup>57</sup>. Los términos de este compromiso han sido posteriormente desarrollados en el Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión aprobado por Resolución del Parlamento de 17 de febrero de 2000<sup>58</sup>. Queda por ver si, una vez atendida la demanda de que la información concierna a todos los ámbitos de actuación de los comités<sup>59</sup> —y no sólo a las medidas de ejecución de los actos de base adoptados en codecisión— el Parlamento tratará eficazmente la ingente cantidad de datos transmitidos.

Pero el primer objetivo de la Decisión es el de proporcionar criterios para la elección de los procedimientos de comité. Una aportación audaz que plantea en el campo de la comitología un sucedáneo de solución al problema sobre la naturaleza y la jerarquía de los actos comunitarios, apenas tocado de soslayo en las Conferencias Intergubernamentales para la reforma de los Tratados<sup>60</sup>.

Resulta difícil, sin embargo, discernir fehacientemente cuál es la verdadera intención del legislador cuando la terminología que la encarna está trufada de equívocos.

<sup>56</sup> V. gr. el *modus vivendi* de 1994; el Acuerdo SAMLAND / WILLIAMSON de 1996 y el Acuerdo PLUMB / DELORS de 1988.

<sup>57</sup> Concretamente, el artículo 7.3 prevé que la Comisión remita al Parlamento el orden del día de las reuniones de los Comités, los proyectos de medidas de ejecución de los actos adoptados en codecisión, el resultado de las votaciones, las actas resumidas de las reuniones y las listas de las autoridades y organismos que representen a los Estados miembros. Asimismo, informará de las medidas transmitidas al Consejo para su adopción.

<sup>58</sup> DO n.º C 339 de 29.11.2000, p.269. El Acuerdo había sido publicado previamente en la Serie L n.º 256 de 10.10.2000, p. 19. Así, por ejemplo, el Acuerdo especifica que la información en cuestión tenga lugar al mismo tiempo y en los mismos términos en que la reciban los miembros de los Comités (punto 1); que, a requerimiento de la Comisión parlamentaria competente, la Comisión remita proyectos de medidas específicas que sean de singular importancia para el Parlamento (punto 2); que se proceda, en su momento, a la transmisión electrónica de los documentos en cuestión (punto 4); etc.

<sup>59</sup> Sin embargo, no se faculta a los miembros de las Comisiones parlamentarias competentes por razón de la materia a participar como observadores en las reuniones de los Comités.

<sup>60</sup> Vid., por ejemplo, el Documento de Síntesis de 3.11.2000 (DOC CONFER 4790/009) presentado por la Presidencia francesa a la CIG; y la letra a) de la sección 11 del Dictamen de la Comisión de 26.1.2000, «Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito», COM(2000) 34, remitido a la CIG.

Así, por ejemplo, utiliza la palabra «proporcionar» (y no la de establecer) —Considerando n.º 5— criterios; es recurrente el condicional «debería seguirse» (y no se seguirá) —Considerandos 6, 7 y 8—; y subraya finalmente su ambigüedad al afirmar el artículo 2 que, «la elección de los procedimientos para la adopción de medidas de ejecución se inspirará en los criterios siguientes...». A mayor abundamiento, el mencionado considerando 5 afirma que esos criterios no son vinculantes. El alcance real de los mismos habrá de establecerlo entonces la dinámica institucional, ora decantando las esencias imperativas que nutren la propia naturaleza del acto al que han sido incorporados<sup>61</sup>, ora confirmando su mero carácter orientativo mediante la reiteración de actuaciones discrecionales que se aparten de lo dispuesto al respecto por la Decisión.

La relación de los ámbitos materiales parece responder a una cierta lógica cuyo eje es la mayor o menor preponderancia de actos de base adoptados por codecisión, al menos en lo que concierne a los procedimientos de gestión y de reglamentación: seguirán aquél las medidas de los ámbitos donde la participación parlamentaria es menor, y, éste, donde es mayor.

Consiguientemente, la letra a) del artículo 2 recomienda adoptar con arreglo al procedimiento de gestión, «las medidas de gestión, tales como las relativas a la aplicación de la política agrícola común y la política pesquera común o a la ejecución de programas con implicaciones presupuestarias importantes».

El Tribunal de Justicia ha contribuido a esclarecer este último concepto jurídico<sup>62</sup> casi a la par de la entrada en vigor de la Decisión. En su Sen-

<sup>61</sup> Me remito a las observaciones realizadas en la nota n.º 9 con relación a los caracteres de la Decisión en cuestión.

<sup>62</sup> La normativa comunitaria no define el concepto de «implicaciones presupuestarias importantes». No obstante, la cooperación interinstitucional acuñó las categorías de «acción significativa» y «acción no significativa», en las letras b) y c) del apartado 3 del Título IV de la Declaración Común del Consejo, el Parlamento y la Comisión de 30 de junio de 1982, relativa a diferentes medidas dirigidas a garantizar un mejor desarrollo del procedimiento presupuestario (DO n.º C 194, p. 1), y en la «Declaración sobre los importes máximos y la exigencia de una base legal», Aneja al Acuerdo Interinstitucional, de 29 de octubre de 1993, sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario (DO n.º C 331, p. 1), modificado mediante la Decisión de adaptación de las Perspectivas Financieras (DO n.º C395/1994, p. 1). Ambos actos, sin embargo, no definieron su contenido concreto.

El Tribunal de Justicia, en su Sentencia de 12 de mayo de 1998, As. C-106/96, Reino Unido apoyado por RFA, Dinamarca y Consejo c. Comisión (Recop. 1998,

tencia de 8 de julio de 1999, Parlamento Europeo c. Consejo de la UE apoyado por Reino de España<sup>63</sup>, estimó como criterios que determinan la categoría conceptual en cuestión, el carácter plurianual de los gastos que se deriven de una acción comunitaria (en el caso, la ejecución de un Acuerdo de Cooperación en materia de Pesca Marítima entre la CE y Mauritania) FJ29; y la evaluación cuantitativa de los mismos mediante una comparación con el esfuerzo presupuestario efectuado por la Comunidad en el ámbito competencial que los sustenta (a la sazón, la financiación de las acciones exteriores de la Comunidad) FJ31.

Ello no obstante, el concepto de «implicaciones presupuestarias importantes» no ha sido objeto aún de una precisa definición ni en el marco de acciones de cooperación interinstitucional o en actos de Derecho Derivado, ni por la propia jurisprudencia del TJCE<sup>64</sup>.

Por otro lado, la letra b) del artículo 2 prioriza el procedimiento de reglamentación para la adopción de las medidas de alcance general cuyo objetivo sea desarrollar los elementos esenciales de un acto base (v.gr. las relativas a la protección de la Salud de las personas, animales o plantas, (y la seguridad, según el considerando 7), así como aquellas medidas destinadas a adaptar o actualizar determinadas disposiciones no esenciales de actos jurídicos de base.

De nuevo despunta aquí la calculada ambigüedad del legislador al utilizar otro concepto jurídico indeterminado («los elementos esenciales de un acto de base»), que deberá discernirse caso por caso en los correspondientes procedimientos para la adopción de dichos actos.

Finalmente, la letra c) del artículo 2 y el último inciso del considerando 8 utilizan sorprendentemente términos imperativos para referirse al

---

p. I-2745), precisó algo más dichos conceptos al afirmar que, «el carácter no significativo de una acción comunitaria no se presupone», correspondiendo a la Comisión aportar la prueba al respecto (FJ 30); y que, «el carácter significativo de una acción no puede depender del grado de coordinación de que ha sido objeto a nivel comunitario», no pudiendo excluirse de tal categoría aquellas acciones que ocasionen gastos limitados o cuyos efectos estén limitados en el tiempo (FJ 36).

Un análisis más pormenorizado de la cuestión lo encontramos en las Conclusiones del Abogado General TESAURO presentadas el 22 de enero de 1998 (Recop. 1998, p. I-2731), especialmente en los puntos 18-19.

<sup>63</sup> Asunto C-189/97, Recop. 1999, p. I-4741.

<sup>64</sup> El Abogado General MISCHO, en sus conclusiones sobre el As. C-189/97, cit., presentadas el 11 de marzo de 1999, Recop. 1999, p. I-4743, retiene los dos criterios arriba expuestos pero no ofrece ninguna definición del concepto en cuestión.

procedimiento consultivo tales como... «se aplicará... en todos los casos en que se considere el más adecuado», o, «... seguirá utilizándose en los casos en que se aplica actualmente». Ello sin perjuicio de lo dispuesto con respecto a los dos procedimientos antes mencionados, por lo que se aplicaría también en la adopción de medidas sin implicaciones presupuestarias importantes, en el de las acciones no significativas, y en las medidas de desarrollo de las disposiciones no esenciales de un acto jurídico de base que no se refieran a su adaptación o actualización.

#### IV. ¿EL OCASO DE LA COMITOLOGÍA?

Reconociendo que el marco normativo vigente dota de un mayor grado de eficacia al conjunto de los procedimientos de comité, es menester subrayar, sin embargo, que éstos configuran un engranaje obsoleto y caro de mantener<sup>65</sup>. Declarada formalmente su filiación supranacional por el TP1<sup>66</sup>, no pueden empero desprenderse del código genético intergubernamental que les subyace y justifica en última instancia su existencia<sup>67</sup>. Un vestigio anacrónico que se compadece mal con la mutación en ciernes de los fundamentos constitucionales de la UE.

Existen en este sentido, a mi entender, diversas razones que apuntan, sino a la desaparición, cuanto menos a una transformación radical e irreversible del ejercicio de las competencias de ejecución mediante los procedimientos de comité; todas ellas convergen en el estadio actual del proceso de integración europea aunque atienden a causas diferentes, a saber: los trabajos en curso para el establecimiento de una jerarquía normativa, y la definición jurídico comunitaria de los actos de ejecución; la refoca-

<sup>65</sup> Los créditos asignados para los gastos de los comités consultivos, de gestión y de reglamentación en el año 2001 ascendieron a casi 23 millones de euros; vid. la respuesta de la Sra. SCHREYER en nombre de la Comisión a la pregunta escrita E-1070/01 de M. FERBER (*DO* n.º C 318E de 13.11.2001, p. 196). Vid. igualmente el Informe POOS sobre la reforma del Consejo A5-0308/2001, final, aprobado por Resolución del PE de 25.10.2001, especialmente el Considerando M y el punto 13 de dicha Resolución.

<sup>66</sup> Sentencia de 19.7.1999 cit., FJ 57-62, espec. FJ 59-60.

<sup>67</sup> Vid. en este sentido, CAPORASO: «The European Union and forms of State: Westphalian, regulatory or post-modern?», *JCMS*, 34, 1, 1996, pp. 29-52; y, MORAVCSIK: «Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach», *JCMS*, 31, 4, 1993, pp. 473-524.

lización de los cometidos de la Comisión CE y la paulatina instauración de Agencias y Comités especializados.

### 1. JERARQUÍA NORMATIVA Y NOCIÓN DE ACTO DE EJECUCIÓN

Entre las numerosas cuestiones que la Declaración de Laeken planteó a la Convención sobre el futuro de la Unión Europea no podía faltar la relativa a la necesidad de introducir en el ordenamiento Comunitario «una distinción entre medidas legislativas y medidas de aplicación»<sup>68</sup>.

En el último tramo de la fase de escucha de la Convención el Praesidium distribuyó un documento de reflexión que avanza las líneas esenciales de su posicionamiento ante dicha cuestión<sup>69</sup>. Tras subrayar la falta de coherencia, la opacidad y la complejidad de los procedimientos de comitología, así como la necesidad de que los mismos se simplifiquen aún más<sup>70</sup>, el documento aborda los actos de ejecución desde una doble perspectiva: la jerarquía normativa y la calidad legislativa.

Identificados los dos problemas fundamentales que afectan a estos actos, la confusa o inexistente noción jurídico comunitaria de actos de ejecución y la titularidad de la función ejecutiva, esboza distintas alternativas para su resolución. Respecto del primero propone seguir los criterios de los ordenamientos nacionales de los Estados miembros que distinguen entre la potestad reglamentaria (para la adopción de normas de alcance general de ejecución de los actos legislativos) y la potestad de ejecución de las leyes mediante actos individuales. Ello exigiría introducir en los Tratados (o en la futura Constitución de la UE) el principio de la jerarquía normativa, resucitando con tal finalidad fórmulas propuestas a las CIG de Maastricht y Niza<sup>71</sup>.

Una vez establecida dicha noción se especificará qué Institución o Instituciones son titulares del ejercicio de la función ejecutiva, arguyendo a favor de la Comisión la necesidad de que la normativa comunitaria se

<sup>68</sup> Doc. SN 273/01, Laeken, 15.12.2001, Parte II, punto segundo: «La simplificación de los instrumentos de la Unión».

<sup>69</sup> Doc. CONV 162/02, Bruselas, 13.6.2002.

<sup>70</sup> Puntos 6, 7 y 43, 44 del doc. CONV 162/02.

<sup>71</sup> Puntos 36-40, así como la extensa nota n.º 17 de la p. 14 del doc. CONV 162/02.

adapte a la complejidad y a la rápida evolución del contexto económico y tecnológico, aunque con pleno respeto al principio de subsidiariedad<sup>72</sup>.

## 2. LA REFOCALIZACIÓN DE LOS COMETIDOS DE LA COMISIÓN

En el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea<sup>73</sup>, la Comisión CE establece las cláusulas de un compromiso unilateral con los ciudadanos para optimizar el desempeño del poder atribuido por los Tratados. Con dicha finalidad, señala un número limitado de objetivos destacando aquí los relativos a la mejora de las tareas de formulación de las políticas y el ejercicio de las competencias de ejecución. Proyectando estos objetivos sobre el contexto de la Convención y la próxima CIG, el Libro Blanco espiga conocidas propuestas institucionales en materia de comitología a la par que propugna la titularidad exclusiva de la Comisión sobre las competencias de ejecución<sup>74</sup>.

De implementarse en su caso las medidas en cuestión se alteraría sustancialmente el actual panorama comitológico porque inciden sobre elementos esenciales del procedimiento normativo comunitario. Así, el control de los actos de naturaleza ejecutiva sería realizado conjuntamente por el Parlamento y el Consejo mediante un sencillo procedimiento jurídico que dismantlaría la trama de los comités de gestión y de reglamentación<sup>75</sup>. Por otro lado, en los casos en que la complejidad técnica de la materia exigiera un alto grado de cualificación, razones de eficiencia administrativa derivarían hacia las Agencias la adopción de la normativa pertinente para no involucrar a los servicios de la Comisión en labores excesivamente costosas<sup>76</sup>.

<sup>72</sup> Ibíd. puntos 45-46. Vid. igualmente el documento de trabajo presentado por M. PETITE al Grupo I de la Convención («Subsidiariedad»), WGI – WD3, Bruselas, 27.6.2002.

<sup>73</sup> COM(2001) 428, Bruselas, 25.7.2001.

<sup>74</sup> Ibíd. p. 39.

<sup>75</sup> Ibíd. p. 36. Esta postura está en línea con la adoptada por el Parlamento Europeo que, de manera reiterada, ha venido solicitando la supresión de los comités de reglamentación: v. gr. enmienda n.º 20 relativa al Artículo 2, párrafo segundo del Dictamen sobre la propuesta COM(98) 380, Resolución de 6.5.1999 cit.; Resolución de 17.6.1987, cit.; Resolución de 23.10.1986, cit.; etc.

<sup>76</sup> COM(2001)428, cit., pp. 27, 28 y 35. Igualmente, la Comunicación de la Comisión «Gobernanza europea: legislar mejor», COM (2002) 275f., de 5.6.2002,

Finalmente, la función consultiva cobraría una nueva dimensión tanto en la elaboración de los actos de naturaleza legislativa como en los de naturaleza ejecutiva<sup>77</sup>. Con relación a estos últimos se hace un énfasis especial en la utilización generalizada del procedimiento de los comités consultivos<sup>78</sup> alterando su composición y funciones actuales para circunscribirlos a las estrictas tareas de asesoramiento que les corresponden<sup>79</sup>.

p. 6; así como la contribución de METCALFE: «Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance?» *JCMS*, 38, 5, 2000, pp. 834-835.

<sup>77</sup> COM(2001) 428, cit., pp. 21-25. Igualmente, el documento de consulta de la Comisión: «Vers une culture renforcée de consultation et dialogue: proposition relative aux principes généraux et aux normes minimales applicables aux consultations engagées par la Commission avec les parties intéressées», Bruselas, 5.6.2002 (16 p.). Este documento será completado periódicamente mediante distintas informaciones volcadas en el sitio de Internet «Gobernanza» de la Comisión: [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm).

<sup>78</sup> Como apunté anteriormente esta es una demanda reiterada de la eurocámara que se plasmó ya en el dictamen de 9.7.1986 y en la Resolución de 23.10.1986, y que encuentra también acomodo en las enmiendas 10 y 20 del dictamen relativo a la propuesta COM (98) 380, cit. supra. Entre la doctrina abogan por un recurso más habitual a los comités consultivos JOERGES, Chrs. y NEYER, J.: «From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes», *ELJ*, 3,3, 1997, pp. 273-299.

<sup>79</sup> La Decisión del Consejo CE de 13.7.1987 pergeñó un modelo capaz de condicionar la decisión final de la Comisión al prever la posibilidad de una votación sobre el proyecto presentado por ésta al comité (último inciso del Artículo 2, párrafo segundo), estableciendo, además, que los miembros del mismo sean representantes de los Estados miembros (Artículo 2, párrafo primero). Ambas previsiones se mantienen en la Decisión del Consejo CE de 28.6.1999 (Artículos 3.1 y 3.2). Empero, la necesidad de eliminar este tributo al intergubernamentalismo fue reseñada en el Informe SUTHERLAND, «El Mercado Interior después de 1992», Doc. III/21/92, y en la Comunicación de la Comisión relativa al seguimiento de dicho Informe, COM(93) 361f. de 16.12.1993.

En la Comunicación de 5.6.2002, COM (2002) 275f., cit., la Comisión reitera la necesidad de que éstos comités desarrollen una labor meramente consultiva abogando, además, por una selección de sus miembros que atienda a criterios exclusivamente profesionales, y no en su calidad de representantes de los Estados miembros (p. 5). Estrategia criticada por «ineficaz» y «burocratizante» según alguna doctrina disidente; vid. WIND, M.: «Bridging the Gap between the Governed and the Governing?», en JOERGES, Chrs., MENY, Y., WEILER, J. H. H. (eds.): *Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, J. MONNET, W. P., n.º 6/01, EUI (Florence) – Harvard Law School and NYU School of Law, 2001, pp. 161-169, en p. 165.



### 3. LA INSTAURACIÓN DE AGENCIAS Y COMITÉS ESPECIALIZADOS

3.1. Durante el desarrollo de la CIG'96 quedó patente la necesidad de encauzar el fenómeno de la «regulación del riesgo» mediante nuevos instrumentos jurídico-institucionales que adaptaran el sistema comunitario a las crecientes demandas vinculadas a la consecución de los objetivos de ciertas políticas introducidas por el Acta Única Europea<sup>80</sup>.

Las conocidas pandemias que azotaron a la cabaña bovina de varios Estados miembros y las crisis alimentarias acaecidas casi a la par, cuestionaron la eficacia de la comitología veterinaria y alimentaria, al menos en lo relativo a sus misiones de prevención y evaluación y gestión del riesgo<sup>81</sup>.

Estas circunstancias resultaron determinantes a la hora de propugnar la creación de Agencias como alternativa a los procedimientos de comité en aquellos ámbitos que exigen celeridad para adaptar la normativa comunitaria a la evolución científica y técnica<sup>82</sup>. Alternativa que resultaría aún más plausible en los escenarios administrativos que la Comisión ha previsto para el gobierno de la Unión en el medio plazo<sup>83</sup>.

<sup>80</sup> Vid. NENTWICH, M. y FALKNER, G.: «Intergovernmental Conference 1996: Which constitution for Europe?», *ELJ*, 2,1,1996, pp. 83-102 espec. pp. 92, 99 y 100.

Se trataba de dar una respuesta a la identificación, evaluación y gestión de los riesgos derivados de factores dañinos para el medio ambiente, la salud, la seguridad laboral o los intereses de los consumidores, entre otros. Ello supondría una alteración sustancial del «status» vigente con consecuencias en la distribución de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, y en la definición de las funciones normativas y ejecutivas de las instituciones Comunitarias.

A mayor abundamiento, el propio Tratado de Amsterdam enfatizó el compromiso con la consecución de diversos objetivos de las citadas políticas al establecer disposiciones que, ora suprimieron la prohibición de adoptar medidas de armonización en el ámbito de la salud pública, Artículo 152.4 CE (antiguo Artículo 129.4 CE), ora aseveran que «se garantizará un alto nivel de protección» (de la salud humana, Artículo 152.1 CE), de los consumidores (Artículo 153 CE), o un «nivel de protección elevado» (del Medio Ambiente (Artículo 174 CE)), etc.

<sup>81</sup> Concerniente, respectivamente, al Comité permanente veterinario y al Comité científico veterinario, y, al Comité permanente de productos alimenticios, al Comité consultivo de productos alimenticios y al Comité científico de la alimentación humana. Sobre el particular me remito al estudio de PARDO LEAL, M.: «Interpretación y aplicación del Derecho alimentario Comunitario: funcionamiento de la “comitología”», *Comunidad Europea Aranzadi*, 25, 12, 1998, pp. 27-36, espec. pp. 31-34.

<sup>82</sup> Vid. COM(2001) 428, cit., en p. 22.

<sup>83</sup> En el caso de conseguir implementar el objetivo estratégico de la delegación y descentralización de tareas ejecutivas (COM(2000) 154 f., de 9.2.2000, «Objeti-

Existen, no obstante, motivos de diversa índole que imponen la cautela a la hora de calibrar el impacto actual de la instauración de Agencias en el panorama institucional de la Comunidad. De un lado, el Consejo y el Parlamento son reticentes a delegar en la Comisión las competencias necesarias para la aplicación técnica de una abundante normativa comunitaria<sup>84</sup>, alimentando el fuego que calcina sistemáticamente sus empeños por racionalizar el sistema vigente, y que cuidan con esmero de vestales los Estados miembros<sup>85</sup>.

Por otro lado, es la propia Comisión quien contribuye a difuminar los contornos jurídicos del modelo orgánico que garantizará en el futuro el ejercicio de las competencias de ejecución. Condicionada por la jurisprudencia MERONI<sup>86</sup>, defiende un proyecto demedado en el que las presuntas competencias reguladoras de las Agencias<sup>87</sup> quedan eclipsadas por la prosaica ejecución de «determinadas tareas de gestión»<sup>88</sup>. Con todo, el

---

vos estratégicos 2000-2005», pp. 6-7), la externalización vía Agencias de dichas tareas sería uno de los corolarios del Escenario 3 («Shared Responsibilities») dentro de los cinco escenarios previsibles para la Europa de 2010 según un estudio encargado por la célula de prospectiva de la Comisión; vid. BERTRAND, G. (coor), MICHALSKI, A., PENCH, L. R.: «Scenarios Europe 2010 - five possible futures for Europe», *Working Paper*, Bruselas, Julio 1999, 122 pp., espec. pp. 14-16 y 31-39.

<sup>84</sup> Vid., en su totalidad, el epígrafe 4 de la Tercera parte del Doc. COM(97) 176 f., de 30.4.1997.

<sup>85</sup> Es ilustrativa en este sentido la crítica realizada por BIGNAMI al procedimiento de comité de reglamentación que el Consejo ha establecido en la normativa relativa a la eliminación y reciclaje de los residuos peligrosos, impidiendo con ello que impere en su debida proporción el criterio de «administración comunitaria directa»; «Accountability and interest group participation in comitology: lessons from American rulemaking», *EUI working papers RSC*, 3, 1999, 45 pp., espec. pp. 33-38.

<sup>86</sup> Sentencia del TJCE de 13.6.1958, en los Asuntos 9-10/56, MERONI c. ALTA AUTORIDAD, ECR, 1958, respectivamente pp. 133 y 157, FJ11-48 y 53-86.

<sup>87</sup> Debe reseñarse en este sentido la confusión terminológica en la que incurre el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea al abogar por la instauración de «agencias reguladoras» citando varios ejemplos que no corresponden a la realidad, dado que no disponen de capacidad reguladora alguna (v.gr. la Oficina de Armonización del Mercado Interior, la Oficina Comunitaria de Variedades Vegetales y la Agencia Europea para la Evaluación de Medicamentos); nota n.º 18 en la p. 27.

<sup>88</sup> Vid. la Propuesta COM(2000) 788f., de 14.12.2000, DO n.º C120E de 24.4.2001, p. 140, que diseña organismos comunitarios dotados de personalidad jurídica (agencias de ejecución), instituidos y controlados por la Comisión y en los que ésta delegará tareas de ejecución de programas comunitarios, salvo aquellas que impliquen el ejercicio de un margen de apreciación que pueda suponer una opción

broche de oro lo constituye la previsión de crear un «Comité de agencias de ejecución» (procedimiento de reglamentación)<sup>89</sup>, que cercena las ya de por sí escasas probabilidades de dotarlas con competencias reglamentarias. La coherencia institucional reclama que se zanjen las discrepancias jurídicas internas<sup>90</sup> para que adquieran salvoconducto de credibilidad las estrategias políticas de la Comisión sobre esta cuestión<sup>91</sup>.

3.2. Espoleado por la vertiginosa evolución de los mercados de valores mobiliarios, el legislador comunitario ha diseñado una nueva mecánica decisoria siguiendo las recomendaciones sectoriales del Informe Lamfalussy.

El Informe articula en dos fases diferenciadas la elaboración del marco normativo supranacional en cuestión. La primera fase transcurre según la dinámica ordinaria: propuesta de la Comisión y codecisión del Parla-

---

política; Considerandos 3, 4, 6, 8, 10, 11, 12 y Artículos 1-6. Compárese el alcance de las competencias de dichos organismos con la tesis mantenida por LENAERTS acerca de la naturaleza y misiones de las Agencias y, en especial, la necesidad de que su creación no trastoque el equilibrio institucional comunitario, «Regulating the regulatory process: delegation of powers in the European Community», *ELR*, 18, 1993, pp. 23-40, en p. 40.

<sup>89</sup> Artículo 23 de la Propuesta COM (2000) 788f., cit.

<sup>90</sup> Existen importantes contradicciones entre el Memorandum elaborado por el Servicio Jurídico de la Comisión, JUR(2000) 30465 de 10.7.2000, y la Nota elaborada por el mismo servicio, SEC(2001) 340 de 20.2.2001. Mientras el Memorandum sostiene la inconveniencia de dotar de capacidad reguladora a determinadas Agencias cuya creación prevén varias Propuestas de la Comisión (v.gr. la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (COM(1999) 719f., de 12.1.2000, y COM(2000) 716f., de 8.11.2000) la Autoridad Europea de Seguridad Aérea (COM(2000) 144f., de 13.3.2000), y la Autoridad Europea de Seguridad Marítima (COM(2000) 802f., de 6.12.2000); la Nota deja entrever, sin embargo, la posibilidad de que las Agencias dispongan de poderes reguladores que no sean de alcance general.

<sup>91</sup> Vid. COM(2001)428, cit., en p.27. Así mismo el discurso del Presidente PRODI ante el PE, «Laeken: la voie de l'avenir», Doc. Sp./01/636, Bruselas, 17.12.2001, en la p.3. Entre la doctrina, YATAGANAS aboga a favor de que se atribuyan competencias reguladoras a las Agencias con profusos argumentos que matizan —sino cuestionan— las posibles trabas jurídicas existentes: *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model*, J. MONNET, W. P., n.º 3/01, Harvard Law School, 2001, 71 pp., en pp. 30-32, 39-46 y 55-56. Vid. Igualmente MAJONE, G. D. y EVERSON, M.: «Institutional reform; independent agencies, oversight, co-ordination and procedural control» en DE SCHUTTER, O., LEBESSIS, N., PATERSON, J. (eds.): *Governance in the European Union*, OPOCE, Luxemburgo, 2001, pp. 129, ss.

mento Europeo y el Consejo de Ministros. En esta fase se adopta el acto de base —un reglamento o una directiva— que establece los principios normativos fundamentales y las condiciones relativas al ejercicio de las competencias de ejecución<sup>92</sup>.

La segunda fase reserva una amplia autonomía a los órganos titulares de los poderes ejecutivos para que adopten con agilidad las disposiciones de desarrollo técnico y de actualización normativa que sean pertinentes. Con tal finalidad se establece un triángulo cuyo vértice ocupa la Comisión y que se apoya sobre dos Comités, el Comité de valores y el Comité de reguladores que operan entre sí en estrecha colaboración aunque con diferentes cometidos y con pleno respeto al principio de equilibrio institucional<sup>93</sup>. Ciertamente, el Comité de valores opera según criterios similares, sino idénticos, a los comités de reglamentación<sup>94</sup>, mientras que el Comité de reguladores desarrolla tareas exploratorias y de asesoramiento que recuerdan a las de los comités consultivos<sup>95</sup>. Sin embargo, la marcada especialización de ambos órganos ofrece suficientes garantías acerca de su capacidad para dotar de un marco eficaz y actualizado a los mercados bursátiles europeos.

## V. CONCLUSIONES

Volviendo a «la propuesta» cuyo contenido desgranamos al inicio de este estudio, resulta conveniente preguntarse si la detallada clasificación de los procedimientos de comité tiene un valor meramente enumerativo, o si, por el contrario, el peso de los detalles bruñe un inventario que será a la postre esencial para determinar la adscripción exclusiva de cada ámbito material a un procedimiento concreto de comité una vez se fijen sin ambigüedades los criterios pertinentes<sup>96</sup>.

<sup>92</sup> «Final report of the Committee of wise men on the regulation of European securities markets», cit. supra nota n.º 14, pp. 6 y 22-27.

<sup>93</sup> *Ibíd.* pp. 28-29 y 33-35.

<sup>94</sup> *Ibíd.* pp. 29-31.

<sup>95</sup> *Ibíd.* pp. 31-33.

<sup>96</sup> De hecho, alguna de las disposiciones de la Decisión 1999/468/CE, incluidas las relativas al establecimiento de los criterios para la elección de procedimientos de comité, esperan en el zaguán de los servicios jurídicos de la Comisión para ser objeto de una revisión inminente y dar paso a la consiguiente propuesta de modificación; vid. la Comunicación COM(2002) 275 f., cit. pp. 5-6.

Esta circunstancia parece cada vez más plausible a la luz de los trabajos en curso para la revisión de los fundamentos jurídico-institucionales de la UE, y ante la necesidad de organizar racionalmente el fenómeno ya reseñado de las Agencias y Comités especializados.

En todo caso «la propuesta» ofrece una valiosa información que sirve ya para anticipar, bien que con las debidas cautelas, los previsibles cambios que transformarán en el medio plazo el actual panorama comitológico. Así, por ejemplo, buena parte de los procedimientos de comité relativos a la adopción de medidas en el ámbito medioambiental, o con impacto en la salud de las personas y la protección de los intereses de los consumidores, así como sectores específicos del ámbito de los transportes, perderán su protagonismo en favor de las Agencias.

Igualmente, ciertos ámbitos del mercado interior (v.gr. los servicios financieros), del sector audiovisual y de las telecomunicaciones, y del sector energético se regirán presumiblemente por Comités especializados.

Ello sin menoscabo de que una posible modificación de la PAC reduzca sustancialmente los procedimientos de comité de gestión que ahora copan la práctica totalidad de las decisiones adoptadas en este ámbito.

En fin, el cuestionamiento institucional del procedimiento de comité de reglamentación plantea incógnitas acerca de su futura supervivencia, así como la del procedimiento de comité consultivo en el ámbito de la Cultura y la Educación que pueden desaparecer del radio de acción comunitario tras la próxima CIG.